

הוועדה המקומית לתכנון ובניה - מדריך לנבחרי ציבור

בשנת 1964 נחקק חוק התכנון והבנייה (לאחר מכן נעשו לו הרבה שינויים ותוספות). כל הליך תכנוני בארץ צריך להיות תואם את חוק התכנון והבנייה, וכל מה שלא מוגדר בחוק בגדר "מותר", יש להסתכל עליו כ"אסור".

על פי החוק, לכל אלמנט בעל ביטוי במרחב - בין אם מדובר בפארק, גן לאומי, בניין, שכונה או עיר חדשה - נדרשת תכנית בניין עיר (תב"ע). לתב"ע יש סמכות משפטית מקבילה לחוק, היא קובעת את המיקום של שימושי הקרקע במרחב, את זכויות הבנייה, תכנית הבינוי (תפיסת הקרקע באחוזים מכלל מגרש), גובה הבינוי והוראות נוספות בכל שטח נתון.

תכניות בניין עיר מתקיימות בקני מידה שונים (מקומית, מתארית, מחוזית וארצית). לרוב היישובים קיימות תכניות מתאר כוללניות שקודמו על ידי הרשות המקומית לכלל היישוב/למתחמים ייעודיים חשובים. מעבר לכך כל בעל קרקע/הרשות עצמה יכולים להגיש תב"ע נקודתית למתחמים/מבנה. התב"עות נידונות בוועדות התכנון המקומית/המחוזיות בהתאם לשיקולים שונים.

לתב"עות המקודמות ברשות המקומית השפעה רבה על איכות החיים, וביכולתן לעזור ביצירת קהילות מגוונות המותאמות לכלל האוכלוסייה. על הוועדה המקומית לשאוף לאיזון בין הכנסות העירייה ורווחים כלכליים של יזמים, המעוניינים לבנות ולפתח את הרשות המקומית, לבין צרכי הציבור, כאשר לעיתים הדברים נמצאים בקונפליקט (לדוגמה, הקמת שכונה חדשה על חשבון שטחים פתוחים, או הקמת חזיתות מסחריות ברחוב מגורים).

יצירת איזון בין השאיפות לפיתוח הרשות המקומית לבין הרצון לשימור ערכי טבע, מרקם קהילתי, שטחים פתוחים ועוד, הם אינם רק המלצה - אלא הכרח של ממש. לפי הספרות המחקרית בתחום, תכנון עירוני בר קיימה יביא למצב של WIN-WIN עבור כלל הצדדים ועבור הרשות המקומית שנים קדימה. לכן, השאיפה לאיזון בין הצרכים השונים, הן של התושבים והן של היזמים, מחייבת את חברי.ות הוועדה לשאול את השאלות הנכונות ולקדם החלטות, המיטיבות עם כלל התושבים בעיר ועם צורכי היזמים המעוניינים להשקיע בעיר ולפתח אותה.

היררכיית התכנון בישראל

חוק התכנון והבנייה מגדיר את ההיררכיה התכנונית ואת סמכויותיהן של הוועדות המתכננות על ידי חלוקה לשלוש רמות תכנון עיקריות: ארצי, מחוזי ומקומי. בראש הפירמידה התכנונית נמצאת המועצה הארצית לתכנון ובנייה וועדות המשנה שלה. חברים בה נציגי רשויות מקומיות, משרדי ממשלה ובעלי מקצוע בתחום התכנון והבנייה. תפקידה של המועצה הארצית הוא לייעץ לממשלה בנושאי תכנון ובנייה ולקדם תכנון תכניות בעלי חשיבות ארצית, במטרה להגדיר את האסטרטגיה התכנונית של כלל המדינה. לכם, כחברי.ות מועצה, אין כמעט ממשק עם דרג זה למעט הכרה בחשיבותן של תכניות מתאר ארציות ומה הן משליכות על המרחב הספציפי שלכם. לדוגמה תמ"א 35 לשמירה על שטחים פתוחים (הוחלפה בתמ"א 1, אך כדאי לעיין בקבצי המקור), תמ"א 19 לבתי קברות, תמ"א 38 לחיזוק בפני רעידות אדמה ותמ"א 40 למיגון הצפון.

תחת הוועדה הארצית ישנן 6 **ועדות מחוזיות** אשר תפקידן לקדם תכנון בראייה אזורית. בסמכות הוועדות המחוזיות לאשר תכניות כמו תכניות מתאר כוללניות לכל יישוב וכן תכניות נוספות החורגות מסמכות הוועדות המקומיות (לדוגמא במקרה של תוספת זכויות בניה / שינוי ייעוד מגורים וכו').

הוועדה המקומית לתכנון ובנייה היא הגוף האחראי על תכנון היישוב לשנים הבאות וביכולתה לדאוג שהעיר תהיה טובה יותר עבור האנשים שחיים ומבקרים בה. לוועדה המקומית חשיבות רבה בקידום היישוב, החברה והכלכלה המקומית, כמו גם בשמירה על ערכי הטבע לצד פיתוח מואץ בערים המצטופפות. לכל החלטה תכנונית יש השפעות כלכליות לטווח קצר (לדוגמא, הכנסות מהיטלי השבחה) ולטווח ארוך (לדוגמא, תכנון שטחי מסחר ותשלומי ארנונה מעסקים), כאשר לחברי הוועדה המקומית תפקיד חשוב בשמירה על האיזון שבין הצרכים הכלכליים של הרשות, רצונות היזמים ושיקולים הכלכליים, לבין שמירה על צרכי היישוב העכשוויים והעתידיים והבטחת איכות החיים של התושבים.

הוועדה המקומית לתכנון ובנייה

תפקידים מרכזיים:

הגשת תוכניות להפקדה
לוועדת התכנון המחוזית,
שאין בסמכות הועדה
המקומית לאשר, אך היא
מעוניינת לקדם אותן.

אישור שינויים בתוכניות
מתאר מקומיות בהתאם
לרשימה סגורה של נושאים
המנויים בסעיף 62א בחוק
התכנון והבנייה.

הנפקת היתרי בנייה בהתאם
לתקנות התכנון והבנייה
בשטחים בהם קיימת תוכנית
בניין עיר מאושרת.

- [פורטל הוועדה המקומית לתכנון ובנייה של מינהל התכנון](#)
- [מדריך פעולות ועדה מקומית בתכנון זמין \(מבא"ת\)](#)
- [ריכוז סמכויות משותפות לכל הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה לפי סעיף 62א בחוק התכנון והבנייה](#)

סוגי ועדות מקומיות:

בשנים האחרונות, בעקבות עדכוני חקיקה, הוועדות המקומיות הולכות ומקבלות יותר סמכויות ובכך תחום השפעתם של חברי המועצה על הנעשה ברשות המקומית הולך וגדל. חוק התכנון והבנייה מגדיר 4 סוגים של **ועדות מקומיות ברמות עצמאות שונות**, בהתאם לסמכות שקיבלו ממוסדות התכנון. **מומלץ להבין מה הגדרת הסמכות בוועדה המקומית שלכם, ומה בסמכותה לאשר עקב כך.** עצמאות הוועדה, הנקבעת בתהליך הסמכה, תלויה ברמת המקצועיות ובטווח המידות שמוכיחה הוועדה. ככל שוועדה הוסמכה כוועדה מקומית "בדרגת עצמאות" גבוהה יותר, נוספות לה הסמכויות המרכזיות הבאות:



ועדה מקומית רגילה	ועדה מקומית "עצמאית"	ועדה "עצמאית מיוחדת"	ועדה "עצמאית עם תכנית מתאר כוללת"
אישור תכניות של איחוד וחלוקה למגרשים	אישור תכניות של איחוד וחלוקה למגרשים	אישור תכניות של איחוד וחלוקה למגרשים	אישור תכניות של איחוד וחלוקה למגרשים
הוספת זכויות בנייה עבור שטחי ציבור מבונים	הוספת זכויות בנייה עבור שטחי ציבור מבונים	הוספת זכויות בנייה עבור שטחי ציבור מבונים	הוספת זכויות בנייה עבור שטחי ציבור מבונים
תוספות בנייה של עד כ- 1,000 מ"ר	תוספות בנייה של עד כ- 1,000 מ"ר	תוספות בנייה של עד כ- 1,000 מ"ר	תוספות בנייה של עד כ- 1,000 מ"ר
			נוספת סמכות לשינוי יעוד קרקע ותוספות בנייה של עד 5,000 מ"ר
			נוספת סמכות לשינוי יעוד קרקע ותוספות בנייה של עד 5,000 מ"ר
			נוספת סמכות קידום תכניות להתחדשות עירונית
			נוספת סמכות קידום תכניות להתחדשות עירונית
			נוספת סמכות אישור תכנית מתאר מקומית

שימו לב! לחלק מהרשויות המקומיות יש ועדת תכנון שלהם (תל אביב, חיפה, נהריה, אשדוד, נס ציונה וכו'), אך חלק מהרשויות מאגדות **לועדת תכנון מרחבית** (לדוגמה וועדת תכנון "מורדות הכרמל" משותפת לרשויות, נשר, טירת הכרמל ורכסים). סמכויות הוועדה זהות, אך ההרכב מעט שונה להבטחת ייצוג לפי גודל היישוב. חשוב לבדוק תחת איזה הגדרה פועלת הוועדה הנוגעת לעניין התכנון ברשות שלכם.

הרכב הוועדה המקומית:

- ♦ **דרג נבחר** - יו"ר הוועדה הינו ראש הרשות או אחד מסגניו. חברי הוועדה הינם חברי המועצה המקומית והם בעלי זכות הצבעה בדיונים בוועדות. בסמכותם לאשר או לדחות את התכניות.
- ♦ **דרג מקצועי** - לא בעל זכות הצבעה, אך בעל ידע ואף השפעה פוליטית - חשוב להבין את דעתם.
- ♦ **דרג מקצועי רשותי** - מהנדס הוועדה הוא לרוב מהנדס הרשות (חוץ מבמקרים חריגים), הוא מכין את הבקשות וחוות דעתו עליהם. בנוסף, מוזמנים לעיתים אנשי מקצוע מטעם הרשות המקומית בהתאם לנושא הדיון (אגף מבני ציבור, אגף תנועה וכו').
- ♦ **דרג מקצועי ממשלתי** - מוזמנים קבועים הינם נציגי הוועדה המחוזית, ומשרדי ממשלה נוספים: משרד הפנים (נציג ועדה מחוזית), המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות, משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, נציג רשות מקרקעי ישראל, נציג איגוד ערים, נציג משטרת ישראל ועוד.
- ♦ **יועץ משפטי** - בכל וועדה ישנו יועץ משפטי שתפקידו לוודא שהתוכניות המאושרות תואמות לחוק ולטפל בחוקיות תהליכי קבלת ההחלטות (לדוגמא בהסדרי ניגודי העניינים של חברי הוועדה). מומלץ להתייעץ עם היועץ המשפטי בכל ספק הנוגע לחוקיות התכנון ו/או חוקיות קבלת ההחלטות. זכרו - כשיש ספק, אין ספק. כל מקרה בו יעלה בדיעבד ספק לאופן קבלת ההחלטות יכול להוות בסיס לעתירה משפטית לביטול ההחלטה. מומלץ וכדאי לבדוק זאת מבעוד מועד.

חברי הוועדה רשאים להתייעץ ולשאל שאלות את גורמי המקצוע ולבקש מהם הבהרות על מנת לקבל החלטות מושכלות בעת הצבעה על אישור תכניות.

מוסדות הוועדה המקומית:

1. **מליאת הוועדה המקומית** - הרכב מליאת הוועדה והרכב וועדת המשנה נקבע בחוק. הרכב המליאה תואם את הרכב המועצה, כמפורט בסעיף הקודם. יש לציין כי בוועדות מרחביות אין חובה להקמת וועדת משנה.
2. **ועדת המשנה** - דנה בפועל ומאשרת את התוכניות. מורכבת מיו"ר הוועדה המקומית ובין 6-10 חברי מועצה - כל התפקידים של מליאת הוועדה מוקנים לוועדת המשנה, ודין החלטתה כדין החלטת הוועדה המקומית. כל החלטה של ועדת המשנה תשלח לכל חברי מליאת הוועדה המקומית ואלו רשאים תוך שבעה ימים מיום קבלת ההחלטה לדרוש קיום של דיון במליאת הוועדה הכללית (ולא רק בוועדת המשנה). אין מדובר בהליך ערעור אלא בדיון מחודש (ולכן אין חובה להצגת מהות הסעיף עליו מערערים).

לחברי ועדת המשנה יש אחריות והשפעה רבה על ההיבטים הפיזיים של העיר והסביבה העירונית, וכפועל יוצא גם על כל שאר היבטי החיים של התושבים. לכן, עליהם ללמוד את

התכניות אותן הם מאשרים ולקבל החלטות ענייניות לטובת תושבי הרשות והאינטרס הציבורי.

3. **רשות הרישוי** – מורכבת מיו"ר הועדה המקומית ומהנדס הוועדה. תפקידה מקצועי ומוגבל, מוסמכת על מתן היתרי בנייה, אישורי תחילת עבודות והנחיות מרחביות פרטניות. לרשות הרישוי אין שיקול דעת בנושאים תכנוניים והיא יכולה לאשר רק בקשות להיתר התואמות את הוראות התכנית החלות על המקום (למעט סטיות מזעריות שהוגדרו בתקנות החדשות). דיון בהקלות או שימושים חורגים יתקיים בפורום רחב יותר הכולל את נבחרי הציבור – כלומר בוועדת המשנה או במליאה.

סוגי תכניות מרכזיות המגיעות לוועדה:

לוועדה יש את הסמכות לדון בפרטי התכנית, להפנות שאלות לצוות המקצועי ובסופו של דיון לקבל, לדחות או לשנות את המלצות הדרג המקצועי. שימו לב כי החוק מתעדכן באופן תדיר וישנם תוספות לסמכויות הניתנות לוועדה המקומית – היועץ המשפטי ייתן את חוות דעתו על סמכות הוועדה.

תכנית בנין העיר (תב"ע): מסמך בעל תוקף חוקי שנועד להסדיר את השימוש בקרקע בשטח נתון כלשהו – תכנית מפורטת למגרש או מבנה. לפי חוק התכנון והבנייה, אין לבצע. (כמעט) כל פעולה במקרקעין, אלא אם כן נתנה הוועדה המקומית היתר לכך, והוועדה לא תיתן את ההיתר אלא על פי הקביעות בתכנית. בכל תכנית מתייחסים להיבטים המרכזיים הבאים: ייעוד הקרקע, חלוקה למגרשים, שטחי הבנייה בתוך התכנית, גובה בניין וקווי בניין.

היתרי בנייה: היתר בנייה (או 'רישיון בנייה') הוא רישיון אותו מספקת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, או רשות הרישוי, על פי חוק התכנון והבנייה. היתר הבנייה ניתן בהתאם לזכויות הבנייה שנקבעו בתכנית המתאר התקפה חמיקום בו נמצאת הקרקע. ההיתר עשוי להינתן לצורך ביצוע שינויים בשימוש במקרקעין או לטובת הריסתו. את הבקשה להיתר מאשרת רשות הרישוי אחא אם מדובר בבקשה הכוללת הקלה או שימוש חורג, מה שמצריך את אישור הוועדה המקומית.

תכנית כוללנית: תכנית המשקפת חזון כללי לעיר, צופה פני עתיד שנים קדימה וקובעת איך העיר צריכה להתפתח, את אופי הבינוי, את ייעודי הקרקע והתשתיות. חוק התכנון והבנייה קובע, כי תכנית מפורטת שתואמת תכנית מחוזית כוללנית, יכולה להיות מאושרת על ידי ועדה מקומית.

[מאגר תב"עות ארצי מטעם רשות מקרקעי ישראל](#)

[מאגר תב"עות ארצי מטעם חברה אזרחית](#)



מתי חברת וועדת התכנון המקומית יכולה להשפיע על תב"ע?

את התב"עות מכינים הצוותים המקצועיים בעיר ו/או יזמים פרטיים המעוניינים לקדם את התכנית. התכנית מגיעה לדיון בוועדה במספר שלבים וזאת ההזדמנות של חברי הוועדה להשפיע על התכנון.

1. **דיון להפקדה** - זהו הדיון החשוב ביותר ובו לחברי הוועדה ההשפעה הרבה ביותר על תוצרי התכנון. בדיון להפקדה מוצגת התוכנית המקודמת ולחברי הוועדה יש הזדמנות לדון בה ולשאול שאלות. חברי הוועדה יכולים להחליט בדיון על התנאים להפקדת התכנית ומה נדרש להשלים כדי שהתוכנית תופקד לצורך המשך הליך התכנון.

2. **דיון בהתנגדויות** - לאחר שעורכי התכנית ממלאים את התנאים שנקבעו להפקדה בדיון הקודם התכנית מופקדת לעיון הציבור. בשלב זה הציבור יכול להגיש התנגדויות וחברי הוועדה יקיימו דיון על ההתנגדויות ויחליטו אם לקבל או לדחות אותן. גם בדיון זה תוצג בפני הוועדה חוות דעת הצוות המקצועי ברשות והם יהיו רשאים לשאול שאלות, הן את המתנגדים והן את עורכי התכנית והצוותים המקצועיים, בטרם יקבלו את החלטה.

3. **המלצה על תכנית בסמכות ועדה מחוזית** - חברי הוועדה המקומית יכולים לקיים דיון עם גורמי המקצוע ברשות כדי לקבל החלטה בשם הוועדה המקומית שתועבר לוועדה המחוזית לצורך שיקול דעת בקבלת החלטה על תכניות שבסמכותה.

4. **דיון בהפקדת תכנית מצומצמת** - סעיף 86א לחוק התכנון והבניה, קובע הליך תכנוני מיוחד ומקוצר לאישור תכנית, המכונה "תכנית מצומצמת". מדובר בתכנית שחלה על מגרש אחד או על מגרשים צמודים, בשטח כולל של עד 5,000 מ"ר. הליך זה הינו בסמכות ועדה מקומית ללא קשר להסמכתה כוועדה מקומית עצמאית. ההחלטה על הפקדת תכנית מצומצמת היא בסמכות יו"ר הוועדה, ללא צורך בדיון בוועדה, לאחר שקיבל את המלצת המהנדס. החלטת היו"ר על הפקדה תשלח לכלל חברי ועדת המשנה. כל שניים מחברי ועדת המשנה (או מהנציגים בעלי הדעה המייעצת) רשאים לדרוש שיתקיים דיון בעניין בוועדת המשנה. הדרישה תוגש בכתב בתוך 7 ימים מקבלת הידיעה ותהיה מנומקת (עפ"י סעיף 86א)

מתי חברת וועדת התכנון המקומית יכולה להשפיע על היתר הבנייה?

כשהאגף המקצועי ברשות מכין היתר בנייה הוא מכין מסמך שנקרא "**מידע להיתר**". במסמך זה ניתן להטמיע סעיפים סביבתיים, על אחת כמה וכמה כשעוסקים במבני ציבור. כמוכן שהסעיפים הסביבתיים מחוייבים לכללים המופיעים בתכנית הבנייה או למדיניות הרשות המקומית. מומלץ להיפגש עם המידען המנסח את המידע להיתר ולעבור איתו על סעיפי היתר עצמו. נגישות לפחי פסולת ומיחזור ובנייה ירוקה הם שני הנושאים העיקריים שהיתרי בנייה עוסקים בהם, ולכן כדאי להתחיל בסעיפים אלה.

לינקים ודוגמאות לסוגי תכניות שהובאו ואושרו בוועדות מקומיות ברשויות שונות:

- **קביעת הנחיות מרחביות:** ההנחיות אינן משנות ומוסיפות זכויות בנייה אבל יכולות להשפיע ולעצב במידה רבה את פני העיר, אופי המבנים, הרחובות והמרחב הציבורי. הנחיות מרחביות יכולות לקבוע לדוגמה את גובה קומת הכניסה, את אופי בניית המרפסות, את הצבעים המותרים לבניינים בשכונות ואזורים שונים בעיר, וכיו"ב. ההנחיות לא כפופות לחוק התכנון והבניה אבל יש להן מעמד מחייב. **לדוגמה:** [עמוד המרכז את ההנחיות המרחביות שהתקבלו בוועדה המקומית של עיריית חולון.](#)
- **קביעת מסמכי מדיניות:** תכניות לא סטטוטוריות המביאות לידי ביטוי את המדיניות העירונית בנושאים שונים או לאזורים מסוימים. לרוב, מסמכי מדיניות נועדו להכווין את התכנון שיגיע לאחריהן ולקבוע את אופי האזור ואת הדרישות שאליהן יהיה צורך לשים לב בעת התכנון המפורט. מסמכי מדיניות יכולים להיות אזורים ולקבוע חזון תכנוני לשכונות ואזורים בעיר, או מסמכי מדיניות נושאים בתחומים שונים, לדוגמה - בנושאי מבני ציבור, חניה, שטחים פתוחים וכיו"ב. יוזמי התכניות עם הגורמים המקצועיים ברשות (מהנדס העיר, אדריכל העיר, הרשות להתחדשות עירונית וכו'). **לדוגמה:** [עמוד מסמכי המדיניות שאושרו בוועדה המקומית של עיריית תל אביב יפו: לדוגמה - מדיניות חניה לאופנים.](#)
- **תכנית לתוספת זכויות בניה ו/או תוספת יחידות דיור ו/או תוספת ייעודי קרקע בקרית ביאליק.** יש לשים לב כי בתכניות כאלו סמכויות הוועדה המקומית מוגבלות.
- **תכנית לאיחוד וחלוקת מגרשים בטירה.** הוועדה המקומית דנה באישור/דחייה של איחוד וחלוקת המגרשים בלבד, לאחר ששינוי ייעודי הקרקע וזכויות הבניה נקבע על ידי הותמ"ל.
- **תכנית להגבלת מתן היתרי בניה לפי סעיף 77-78 בקדימה צורן.** מטרת התכנית הינה הקפאת האפשרות לקבלת היתר בנייה במתחם סופיה-וסרמן בקדימה-צורן, זאת בעוד מקודמת שם תוכנית חדשה להתחדשות המתחם.
- **דיון מקדים בתכניות בסמכות הוועדה המחוזית:** הוועדה דנה בתכניות ומעבירה את המלצותיה לוועדה המחוזית - **לדוגמה:** [סעיף 3 מישיבת הוועדה המקומית של טירה מחודש מרץ 2023, אשר דנה והמליצה לוועדה המחוזית על הפקדת תכנית לפיתוח אזור תעסוקה ביישוב.](#)

מכון שיטה - מכון למדיניות מקומית

מכון שיטה פועל ליצירת מעטפת מקצועית לנבחר ציבור ברשויות המקומיות

באמצעות כלים של מדיניות מעשית, ליווי, פיתוח ומחקר.

משימתנו היא חיזוק ערכי הדמוקרטיה המקומית בישראל, מתוך אמונה בתפקידו המרכזי של השלטון

המקומי בבניית חוסנה של החברה הישראלית כחברה, שוויונית, מתקדמת ומגוונת.

[לחצו כאן להצטרפות לרשימת חברי.ות המועצה שלנו](#)